

RAB HENRIETT

egyetemi docens (DE ÁJK)

## A KÖZZSZOLGÁLATI KÜLÖNBÍRÁSKODÁS HR-SZEMPONTÚ VIZSGÁLATA\*

### PROBLÉMAFELVETÉS

A tanulmány kiindulási pontjául a polgári eljárásjog jelenleg zajló kodifikációs munkálatai során napvilágot látott az a koncepció szolgál, amelynek értelmében a korábban klasszikus munkajogi perként zajló közszolgálati jogviták a közigazgatási pereket is tárgyaló új speciális bíróság hatáskörébe kerülnének át. Munkajogásként a tervezet számomra minden jogi észszerűséget nélkülöz, annak ellenére is, hogy olvasva a közigazgatási jogászok érvelését, abban egyébként egységes logika fedezhető fel. Álláspontom alátámasztásaként a dogmatikai áttekintést követően alapjogi szempontok elemzését végzem el, továbbá speciális aspektusként az emberierőforrás-gazdálkodás rendszerét is segítségül hívom. Azért éppen az emberierőforrás-gazdálkodást, mert álláspontom szerint az utóbbi éveknek az a jogpolitikai tendenciája, amely szerint a közszolgálatot a versenyszféra hatékonyságának szintjéhez és a társadalmi elvárásokhoz kell közelíteni, munkajogi oldalról tetten érhető az emberierőforrás-gazdálkodási eszközök intézményesítésének lehetőségében. A közszféra esetében ugyanis az utóbbi évek, évtizedek tendenciáiban előtérbe került az emberierőforrás-gazdálkodás eszközeinek beépítése a közszféra foglalkoztatásának keretei közé. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a közszféra foglalkoztatása eddig megpróbált hasonló utat bejárni, mint a versenyszféra. Másrészt azt is jelenti, hogy a jogalkotásban megvolt az igény a piaci és a társadalmi igények beépítésére a jogi szabályozásba.<sup>1</sup> Hazafi Zoltán a stratégiai célrendszer kidolgozásának különös jelentőséget tulajdonít, álláspontja szerint „ez biztosítja, hogy a célok, egyfelől konzisztens rendszert alkossanak, egymásra épüljenek, megvalósulásuk időben is összehangolt legyen, másfelől hatékonyan szolgálják az operatív program szintjén meghatározott prioritásokat, indikátor értékeket”.<sup>2</sup> Megítélésem szerint ezzel az eljárásjogi kodifikációs célú koncepcióval a jogalkotás leter erről az útról, anélkül, hogy ezzel várhatóan pozitív eredményeket tudna elérni a közszféra foglalkoztatási szabályozásának fejlesztésében.

### A KÖZZSZOLGÁLATI JOGVISZONY HOVATARTOZÁSÁNAK KÉRDÉSE

A szakmai előkészítő anyag tényként rögzíti, hogy „a közszolgálati jogvita hovatartozása az elméletben régóta vitatott, mivel a közszolgálati jog a közigazgatási jog része, a munkáltatók közigazgatási szervek, illetve közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok.”<sup>3</sup> Az okfejtés kiindulási alapja már rögtön megkérdőjelezhető, mivel a szakirodalmi álláspont abban sem egységes, hogy a közszolgálati jogviszonyt a közigazgatási jog részének kellene tekinteni.<sup>4</sup> Számos szerző<sup>5</sup> a közszféra foglalkoztatási jogviszonyait kutatva, azok munkajogi szabályozási jellegét helyezi előtérbe, míg nyilvánvalóan a közigazgatási jog területét vizsgáló közjogi felfogású kutatók<sup>6</sup> a közszolgálati jogviszony életpálya jellegét alapul véve, a közjogi jellemzőkre helyezik a hangsúlyt. A vita lezárása nyilvánvalóan nem képezheti e tanulmány célját, azonban a munkajogi jelleg melletti érveléssel, illetve e szempontok figyelembevételének szükségességével az egyensúly helyrebillenthető.

A közszolgálati jog eltérő megítélése a két jogterület eltérő szempontrendszerével magyarázható, ahogyan Gajduschek György rá is mutat, a közszolgálat fogalma legalább három szinten értelmezhető: egyrészt jelentheti a közszférában dolgozókat, másrészt a közszféra személyzeti rendszerét mint sajátos alkalmazási módozatot, harmadrészt pedig magát a közszolgáltatások biztosításának rendszerét is.<sup>7</sup> Linder Viktória a közszolgálat fogalma kapcsán kimondja, hogy azt az állammal és az önkormányzatokkal munkajogi jellegű jogviszonyban álló alkalmazotti kategóriákra használják, azonban a közszolgálatot olyan tevékenységként határozza meg, „amelynek keretében a közjogi – közszolgálati – jogviszonyban állók speciális jogi szabályozás hatálya alatt az állam és az önkormányzatok nevében a köz érdekében és szolgálatában, a közösségi szükségletek kielégítése érdekében látják el közfeladataikat...”<sup>8</sup> Így tehát Linder Viktória is elismeri munkajogi jellegű jogviszonynak a közszolgálati tisztségviselők jogviszonyát, ezzel együtt közjogi jellegű jogviszonynak is tekinti azt. A foglalkoz-

\* A tanulmány a K 117009. „Az egyenlő foglalkoztatás követelménye a változó munkajogi elvárásokat tükröző HR tendenciák keretei között” című kutatás keretében készült, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH, szerződés nyilvántartási száma: K 117009.

tatási jelleget a közszolgálati jog tekintetében ugyanakkor mindenképpen ki kell emelni.<sup>9</sup>

Alapvető különbségtétel tehát az eddig leírtak alapján, hogy a közszolgálati jog a közjogon belül elhelyezhető, míg a munkajog alapvetően magánjogi jegyeket mutat. Ez a távolság a 2011. évi jogalkotással tovább nőtt, mivel a hatályos közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) már nem is tekinti mögöttes szabálynak a magánszektor munkajogát jelentő Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt (Mt.), továbbá az Mt.-hez fűzött miniszeri indoklás egyértelműen rögzíti, hogy e törvénnyel a jogalkotás a munkajog magánjoghoz való közelítésének igényére reagált.<sup>10</sup> A munkajog tisztán magánjogi jellege is vitatható egyes jogintézmények vonatkozásában, azonban ez a kérdés nem kapcsolódik szorosan a jelen tanulmány tárgyához.<sup>11</sup> A közszolgálati jog közjogi jellegének megítélése sem alapozható viszont kizárólag arra, hogy a közszolgálati tisztségviselői jogviszony alanyai között állami, illetve önkormányzati szervek szerepelnek, érdekek és funkciók jelennek meg.<sup>12</sup> A közjogi és magánjogi elhatárolás azonban – már amennyiben ez a két kategória ilyen élesen szétválasztható<sup>13</sup> – a munkajog és közszolgálati jogviszony tartalmában láthatóan éles különbségtételt nem eredményez. Horváth István szerint „a közzsférában az állami impérium gyakorlása a munkajog keretei között történik”.<sup>14</sup> A Kun Attila – Petrovics Zoltán szerzőpáros a közszolgálati jog jogági jellemzőjét vizsgáló művében egyenesen tévútnak tekinti a munkajog-közszolgálati jog magánjogi-közjogi elhatárolásán alapuló szétválasztását, hivatkozva egyrészt a Jakab András által is felvetett közjog-magánjog szétválasztás következtetlenségére, másrészt pedig érdemi észrevételként arra, hogy a munkajog is tartalmaz közjogi jegyeket, ahogyan a közszolgálati jogban is találhatók magánjogi elemek, csak eltérő súllyal.<sup>15</sup>

## A KÖZZSFÉRA FOGLAKOZTATÁSÁNAK MUNKAJOGI VETÜLETEI

A közzsféra foglalkoztatásának munkajogi aspektusai leegyszerűsítve már abban tetten érhetők, hogy a jogviszony egyik oldalán személyesen munkát végző magánszemélyek találhatók, ez utóbbi jellemző pedig a munkajogviszony alapvető meghatározó attribútuma is egyben. Amennyiben az alanyi oldalt tovább elemezzük, akkor a közszolgálati tisztségviselővel szembeni követelményként a munkaviszony generális szabályához képest csak a munkakör betöltéséhez szükséges további képesítési előírásokkal találkozunk, amely követelmény nem jelent alapvető különbségtételt a magánszektor foglalkoztatásához képest, ahol a munkáltató egyedileg dönthet a munkakör betöltéséhez szükséges képesítési követelmények meghatározásáról. Munkáltatói oldalon a közzsféra ténylegesen jelentősen különbözik a magánszektortól, hiszen a munkáltatók közigazgatási szervek, megítélésem szerint azonban ez a munkajogi pozícióban alapvetően – az osztott jogköröket leszámítva – különbséget nem jelent. Ahol ez érdemi eltérést eredményez – például a foglalkoztatás fede-

zete, létszámgazdálkodás –, ott sokkal inkább az emberierőforrás-gazdálkodás korlátai keretei közé sorolhatók e sajátosságok. A bevezetőben idézett szakmai álláspont szerint – amely a különbíráóságok felállításának kiindulási pontja – a különbség elvi alapja az, hogy a munkáltatók e körben közhatalmi jogkörrel felruházott szervezetek, ebből azonban ugyanezen jelentés további, munkajogilag téves következtetéseket is levon: „[a] speciális hatalmi viszonyon túl a kinevezés mint egyoldalú aktus, továbbá a közszolgálati jogvitákban felmerülő közigazgatási (elsősorban szervezeti) jogi kérdések túlsúlya is indokoltá teszi e területnek a munkaügyi per szabályai helyett a közigazgatási perek szabályai szerinti elbírálását.”<sup>16</sup>

Megítélésem szerint – amelyet a joggyakorlaton túl a bírósági ítélezési gyakorlat aktuális iránya is alátámaszt – a közszolgálati tisztségviselők pereiben közigazgatási jogi kérdések érdemben nem merülnek fel, vagy legalábbis nem gyakrabban, mint bármely munkaügyi pernél hatásköri, illetékességi vita. Így a közigazgatási eljárás magasabb szintű ismerete nem kell, hogy a bíróságokkal szemben többletvárásaként jelentkezzen. Nem beszélve arról, hogy jelenleg a munkaügyi bíráskodás a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon zajlik, ahol a munkaügyi ügyszakba beosztott bírók is bevonásra kerülnek egyes közigazgatási ügyek elbírálásába, így rendelkeznek a szükséges többletismerettel is. Továbbá nem lehetünk el amellett sem, hogy ezeknek a jogvitáknak a tárgya a foglalkoztatás tartalmának vizsgálatára irányul és a versenyszféra munkajogához képest csak a jogszabályból adódó különbségek mutathatók fel a tárgyköröket érintően.

A jelentésben idézett indokok közül súlyos szakmai tévedésnek tekintem, hogy a kinevezést mint egyoldalú aktust határozzák meg. A jelenlegi törvényi szabályozás szerint ugyanis a kinevezés csak annak elfogadásával és az eskü letételével jön létre, amely egyértelműen felek közötti konszenzust feltételez.<sup>17</sup> Sőt a bírói gyakorlat egyértelműen érvényességi kelléknek tekinti nemcsak a kinevezés elfogadását, hanem az eskü letételét is.<sup>18</sup> Nacsa Beáta azt, hogy a köztisztviselők jogviszonyára vonatkozó szabályok a közjogba tartoznak, és ebből következően az állam egyoldalúan határozhatja meg a foglalkoztatásra irányuló jogviszony tartalmát, ennek az elvnek a túlhajtott alkalmazásából következő szélsőséges jogi helyzetnek tekinti.<sup>19</sup> Az állami szuverenitás elvének sérülése nélkül megállapítható, hogy az állam sem minden esetben jelenik meg közhatalmat gyakorló félként, közjogi státuszban, mivel magánjogi szerződések alanyává is válhat, így rá is a magánjog szabályai lesznek irányadók ezekben az esetekben.<sup>20</sup>

Bár a közigazgatási elméletek elkülönítik a zárt és nyitott életpályarendszereket, azonban ezek nem a foglalkoztatás, hanem a szervezet szempontjából vizsgálják a közzsféra személyi állományát. Balázs István szerint az életpálya alapú zárt rendszer és a munkaköralapú nyitott rendszer egyfajta elegye adja az új közszolgálati rendszert, amely vegyes rendszer sajátos magyar közszolgálatot eredményez.<sup>21</sup> Hazafi Zoltán szerint azokban az országokban, ahol a szervezeti modell a karrierrendszer felé közelít, ott a személyi állomány

vonatkozásában nyitottabb, rugalmasabb és a munkajoghoz jobban közelítő, vagyis az egyéniesítésre lehetőséget biztosító struktúra alakul ki, amely esetekben a munkajogi szabályozással való szorosabb együttműködés kialakítására nyílik lehetőség, míg a nyitott rendszerek igénylik a stabilitást növelő szabályozás felé történő elmozdulást.<sup>22</sup> Megítélésem szerint a rugalmasság igénye a HR-eszközök beépítésére való törekvéssel tetten érhető a magyar szabályozásban, míg a stabilitás iránti igény elsősorban az életpálya elismerése, a közhatalmi jogosítványok gyakorlásából adódó egyéni garanciák iránti elvárás megfogalmazását jelentik, amelyet a Kttv. a következőkben említendő többletjogok és többletkötelezettségek rendszerével megteremt, anélkül, hogy a közszféra foglalkoztatását a munkajog kerekei közül ki kellene ragadni.

A munkaviszony fogalma kijelöli a munkaviszony legfőbb ismérveit, amely szerint a munkaviszony keretében a munkavállaló munkaerejét díjazás ellenében személyesen bocsátja rendelkezésre az azt szervezetszerűen igénybe vevő munkáltató számára. Kiindulási pontként megállapíthatjuk, hogy ez a közszolgálati tisztségviselő jogviszonyára egyaránt igaz. A különbséget maga a Kttv. is meghatározza, amikor definiálja a jogviszonyt: „36. § (1) A kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.” Láthatóan mindkét kötelelem személyes munkavégzés céljából jön létre, amelynek a közszférában a többlettartalmát a mindkét felet terhelő, illetve megillető többletkövetelmények jelentik. E két fogalom alapján – a különbségeket keresve – vizsgálhatjuk a jogviszony tartalmát, amely belülről határozza meg a foglalkoztatási jogviszony jellegét. A jogviszony tartalmában meghatározó különbség munkajogilag nem található, sokkal inkább az elvégzett feladat jellege a különböző, amely azonban megítélésem szerint nem ad okot arra, hogy a munkaviszonytól élesen elkülönítve kezeljük a közszféra munkavállalóinak jogviszonyát.

Mindkét jogviszony alapvetően kétpólusú jogviszony, amelynek munkáltatói oldalán az állami pozícióból eredően jogszabály által meghatározott munkáltatót találunk a közszféra esetében, míg egy liberális – talán túlzottan megengedő jogképességi – kitételrel találkozunk a magánszféra munkajogában. Az államnak ezt a pozícióját már részletesen elemeztük a korábbiakban. A munkavállalói oldal a munkajogban alapjogilag és nemzetközi jogilag meghatározott jogvédelmi célú kitételekkel alábástyázott, amelyhez a közszféra munkajoga csak többletfeltételeket rögzít, szintén elfogadott nemzetközi és alapjogi felhatalmazás alapján, így e körben sem találunk olyan tényállási elemet, amely a foglalkoztatás munkajogtól történő teljes elkülönítését indokolná. További elem a jogviszonyban részt vevő felek kapcsolatrendszere, amely a munkaviszonyban sem mellérendelt, a közszférában pedig alapvetően hierarchizált. Itt mégis

kimutatható különbség, mert a munkaviszonyban az egyensúlytalanság kiküszöbölésére számos védelmi garanciát találunk, amelynek egy részét a Kttv. is átveszi, azonban a magánszférában a felek megállapodásának, illetőleg a kollektív szerződéses megállapodásnak is egyre nagyobb szerep jut. Ugyanakkor a kiemelt közhatalmi feladatokhoz kapcsolódóan a szigorúbb etikai, felelősségi elvek mellett kidolgozottabb állásvédelem is társul. Mindez jogokban és kötelezettségekben jelenik meg, amely nem közhatalmi jellegű tartalom. A függő munkavégzés jellemzője mindkét foglalkoztatási szektorban megjelenik, amelyhez utasítási jog és a munkáltatói jogkör tartalmi szabályozása is társul, amely területen a közszféra közhatalmi jogosítványai eltérő formációk kialakulását eredményezték.

## EGYÉB VETÜLETEK

A klasszikus munkajogi elemeken túllépve a közjogi-magánjogi foglalkoztatási jogviszony különbségének van egy olyan vetülete is, amely a két modell piaci pozíciójából adódik. Míg a magánszféra munkajoga egyértelműen a versenykörülményeknek kitett környezetben működik, addig a közszféra munkajoga egy piaci viszonyoktól elzárt, védett pozícióra alkotott szabályozás alapján foglalkoztatja a dolgozóit, célként az állami feladatok teljesítését, esetleg a társadalmi érdekek érvényesítését megjelölve.<sup>23</sup> A különbség ebből kifolyólag is jelentős, mivel az emberierőforrás-gazdálkodás eszközei, továbbá a piaci szabályozást is adó szervezeti célok, szükségletek szerepe a közszférában hatékonyan nem tud érvényesülni. Ez a helyzet számos dilemmát okozott már a közszféra foglalkoztatása kapcsán, különösen az utóbbi években erősödtek fel azok a törekvések, amelyek a közigazgatás hatékonyságának növelését, és így a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyok versenyképessé tételét tűzték ki célul.<sup>24</sup> Mindezen tendenciák alapvetően sugallják, hogy a közszféra munkajogát az emberierőforrás-eszközökön keresztül a munkajogban szabályozott viszonyokhoz és a verseny által meghatározott foglalkoztatási keretekhez igyekeznek a lehetőségek szerint igazítani, ami magával kell hogy hozza a közszféra foglalkoztatási jogviszonyának rugalmasabbá válását. Ez a rugalmasság iránti igény abszolút szemben áll azzal a szakmai anyaggal, amely – a korábbiakban ismertetettek szerint – a közszolgálati jogot a közigazgatási jog részének tekinti és így a közszolgálati jogvitát közigazgatási bíráskodás szabályai szerint döntené el. Mindezt arra alapozza, hogy a közszolgálati jogviszony egyoldalú kinevezéssel jön létre az állami közhatalom érvényesülésének eredményeként. Hogyan érvényesülhetnek a HR-eszközök olyan foglalkoztatás esetében, ahol nem hogy a felek mellérendeltsége, szerződési szabadsága nem érvényesülhet, de még a kétoldalú kötelelem létrejöttének tényét is megkérdőjelezzük? Az említett jelentés további kételyekre is alapot ad a közszolgálati jogvita kapcsán, amely nemcsak a versenyszféra jogi elvárásainak alkalmazhatóságát vonja kétségbe, de önmagában a HR-eszközök közszférabeli létét, létjogosultságát is megkérdőjelezi. Megállapítja ugyanis, hogy „a közszolgálati jogvitánál az általános

(azaz a magánszférára irányadó munkajogi) szabályok alkalmazása azt eredményezheti, hogy – ahogy az az uniós közszolgálati jogban és több külföldi országban is van – egy adott álláshely betöltésére kiírt pályázati eljárásban részt vett valamennyi pályázó számára a lehetőség biztosított lenne arra, hogy a kinevezés törvényességét vitassák”.<sup>25</sup>

Az előző kijelentés az egyenlő bánásmód szempontjából sarkall minket annak megállapítására, hogy míg az ítélkezési és a hatósági gyakorlat egyenlőnek kezeli a munkajog és a közszolgálati jog foglalkoztatási jogviszonyát a jogalkalmazási keretek szempontjából,<sup>26</sup> addig a jogalkotás jelenleg nem törekszik az esélyegyenlőség biztosítására. Mindez annak ellenére történik, hogy az alapjogi védelmet nemzetközi szinten megte-remtő ILO keretei között az utóbbi évtizedekben született egyezmények nem tesznek különbséget a köz- és a magánszféra dolgozói között, a dolgozók egyenlő megítélését biztosítva a foglalkoztatás formájától függetlenül.<sup>27</sup>

A közszolgálati reformok igénye az életpályajegyek megerősítése és a közsférabeli foglalkoztatás versenypozíciójának visszaszerzése céljából merült fel. Ennek alapvetően része a bérezési rendszernek a HR szempontokat jobban figyelembe vevő kialakítása: munkakör alapúvá tétel, teljesítményértékelés beépítése révén. Mint ahogyan része a kiválasztás reformja is, vagyis az adott munkakör betöltéséhez megfelelő és alkalmas személy megtalálása, akinek megtartására az átalakított életpálya és javadalmazási rendszer szolgálhat. Abban az esetben viszont, ha a piaci alapú, nyitott pályázati rendszertől a jogalkotás eltekint, akkor ebből nemcsak a célul tűzött közjogi-közhatalmi szerep felerősödése várható, hanem a HR-szempontok mellőzése révén a modern rugalmas és versenyképes közigazgatás kialakulása is.

Az emberierőforrás-menedzsment elvek megjelenésének igénye a közsféra foglalkoztatásában láthatóan nem vitatható, mivel a közsféra foglalkoztatásának válságát éljük napjainkban. Minderre úgy kerül sor, hogy eközben a magánszféra is munkajogi önigazolással küzd: mennyiben illeszthető a magánjogi keretek közé, milyen szerepet szán a jogi szabályozásnak a munkaerőpiac stb. Ebből a helyzetből a munkajog egyrészt úgy kíván kitörni, hogy liberalizálja a törvényi szabályokat,<sup>28</sup> másrészt új irányként a piaci igényekre, szervezeti kultúrára, vállalatok társadalmi felelősségvállalására (CSR) és az önszabályozás erősödésére, mint soft law eszközökre jobban reflektálva próbálja megtalálni a szabályozási pozícióját.<sup>29</sup> A közszolgálati jogviszony nyitottabbá tétele a magánszféra munkajogának fejlődésével való szinten tartásához is elengedhetetlen, az ezzel ellentétes folyamatok pedig nemcsak konzerválják a közsféra munkajogi kultúrájának lemaradását, hanem tovább növelik azt.

## ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Összegezve tehát, abban az esetben, ha a jogviszony eljárásjogilag lemerevedik, nincsen esély az anyagi jogi szabályozás rugalmasabbá válására sem. Visszatérve a

címbe felvetett problémához, a közszolgálati jog fejlődése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy a jogvita eldöntésének útja hogyan zajlik. Abban az esetben ugyanis, ha a közigazgatási szempontú megközelítés közjogi jellegű koncepciójából indulunk ki, tehát elfogadjuk, hogy az állam közhatalmi pozíciójából munkáltatja a közsféra foglalkoztatottjait, vagyis egyoldalúan nevez ki, maga által alkotott keretek között biztosít foglalkoztatási garanciákat, nem kell figyelembe vegye a HR-eszközöket és az egyenlő bánásmód követelményét, akkor nincsen arra sem reális esély, hogy egy a versenyszféra és így a társadalom piaci elvárásainak megfelelő közigazgatási rendszer felépítésére kerüljön sor és a közigazgatás a jelenlegi diszfunkcióit kiküszöbölje. Helyette a modern közigazgatás elveit feladó erősen hierarchizált, katonai irányítási elveken működő hivatalnoki réteg alakulhat ki.

A kérdést a közigazgatás szempontjából vizsgáló kutatók bizonyára úgy érzik, hogy túlságosan szkeptikus, destruktív álláspontot fogalmaztam meg a tanulmányomban, azonban ez az óvatos és a vívmányokat illetően féltő megközelítéssel nem vagyok egyedül. Ahogy több szerző is egyetért abban, a jogi környezet, valamint a szervezet struktúrája, működése – ideértve a HR-folyamatok szervezését is –, mint úgynevezett *hard law* elemek, alapvetően meghatározzák a szervezet kultúráját (*soft law* elem), amely befolyást gyakorol az érintettek problémamegoldására, kíváncsatos gondolkodás- és magatartásmódjára, valamint mintakövetésére is.<sup>30</sup>

Abban pedig a közszolgálatot kutatók is egyetértenek, hogy a HR-eszközök tekintetében az is alapvetően kérdéses, hogy a jogi szabályozással ennek összhangban kell-e állni.<sup>31</sup> Itt azonban a HR tekintetében álláspontom szerint az is alátámasztható nézőpont lehet, hogy maga a HR sem biztos, hogy a *hard law* jellemzők alapján ítéltető meg, hiszen maga a vállalati kultúra sugall bizonyos irányítási megoldásokat – vagy legalábbis kölcsönhatásban áll egymással az irányítási modell és a szervezet hozzáállása. Az együttműködő, a dolgozókat segítő, a jövő felé reflektáló szervezet jogi szabályozás nélkül is arra sarkallja a dolgozóit, hogy alkalmazkodjanak, együttműködjenek, személyüket pedig megújulásra (folyamatos képzésre) ösztönzi. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatás esetében – figyelembe véve a magyar közigazgatás jelenlegi állapotát is – arra számítani nem lehet, hogy jogi szabályozás nélkül a HR-eszközök a szervezeti kultúra részévé váljanak, azonban a közigazgatás szereplői által is elfogadott úton megkezdett szervezeti reform hozadékeként ez a megoldás is lehetségesé válhat.

Amennyiben a közsféra foglalkoztatásának szabályozása – jelen esetben pedig ennek eredményeként a jogviták eldöntésének útja – letér a munkajog által „kitaposott” ösvényről, úgy a közsféra szervezeti megújulása céljából bevezetett személyzetimenedzsment-eszközök is kisebb hatásfokkal tudnak érvényesülni. A közszolgálati perek közigazgatási különbíróóságok és külön eljárási szabályok útján történő elbírálása nem újszerű megoldás, Nyugat-Európában Németországban, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban



is közigazgatási bíróság jár el a közhivatalnokok ügyeiben, azonban egyrészt ez alapításkori körülményekre vezethető vissza, másrészt jelenleg egyre szélesebb körben merül fel az igény, hogy a legtöbb helyen azóta létrehozott munkaügyi bíróságok hatáskörébe kerüljenek át ezek az ügyek.<sup>32</sup> A nemzetközi szakirodalomban – annak ellenére, hogy a közszféra szabályozására és így a jogviták eldöntésére is többféle megoldás létezik Nyugat-Európában – a köz- és a magánszféra közötti éles különbségtételt a funkcionalitás alapján egyre kevésbé tartják meghatározónak és elégségesnek arra, hogy ez jogági megkülönböztetést eredményezzen.<sup>33</sup> Emellett európai uniós szinten is kutatások készülnek a különbségek és azok jellegének feltérképezésére, mint

például az Európai Unió 2012-es jelentése: *Industrial Relations in Europe* címen. A jelentés kategorizálja a közszféra munkaügyi kapcsolatait, ahogyan a Demmke-Moilanen szerzőpáros 2010-es kutatása is, amely a tipikus modellek csoportosítását mellett azt is megállapítja, hogy a kategóriák egyre inkább elmosódnak, és a közszféra dolgozóinak státuszából adódó közjogi különbségek egyre csökkennek a magánjogi szabályokhoz képest.<sup>34</sup> A közigazgatási jog oldaláról érkező válasz erre a kérdésre a HR szempontjából is meghatározó *New Public Management* elméletek felől érkezik, amely már önálló szempontját adná az elemzésnek, így jelen tanulmány keretei között e témakör kifejtésére nem kerül sor.

## Jegyzetek

- 1 L. részletesen Hazafi Zoltán okfejtését, amely szerint „az utóbbi időben több olyan kormányzati dokumentum is elfogadásra került, amelyek a közszolgálat stratégiai fejlesztésre vonatkoznak.” Hazafi Zoltán: Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás* 2012. 4. sz. 2. o.
- 2 Bokordi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: Közszolgálati életpályák és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2014. 11. o.
- 3 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkanyag. 2015. 11. o.
- 4 A szakirodalmi álláspont egységesen közszolgálati jogként definiálja a kérdést.
- 5 L. Hazafi Zoltán, Horváth István.
- 6 L. Balázs István, Gajduscsék György, Linder Viktória.
- 7 Gajduscsék György: A magyar közszolgálatról – a szabályok és a tények tükrében In: Új generáció a közigazgatástudományok művelésében (szerk. Fazekas Marianna). Posztdoktori konferencia 2013. június 6–7. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2013. 117–118. o.
- 8 Linder Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori Értekezés. Budapest 2010. 70. o. [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10szept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf) (2015. 09. 15.)
- 9 Erre az összegző megállapításra jut a Kun Attila – Petrovics Zoltán szerzőpáros is. L. Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéseiről. In: Közszolgálati életpályák és emberi erőforrás gazdálkodás (szerk. Hazafi Zoltán). KIM, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2014. 4. o.
- 10 A 2012. évi I. törvény indoklása: „15. ...a törvény a munkajogot a magánjog részének tekinteti...”
- 11 A munkajogot pont ezért szokás „keresztülfekvő” jogként jellemezni, amely magában hordoz közjogi és magánjogi jegyeket is. L. Zaccaria Márton Leó: Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól. *Glossa Iuridica* 2011. 1. sz. 118–122. o. [www.glossaiuridica.hu](http://www.glossaiuridica.hu) (2015. 09. 15.). L. még Kenderes György: A munkajogi és polgári jogi szabályozás viszonyának egyes alapkérdései. *Jogtudományi Közöny* 2001. 2. sz. 113–120. o., továbbá Kiss György: Munkajog. Osiris, Budapest 2005. 23. o., aki szerint a munkajog fokozatosan elvált a klasszikus magánjogtól.
- 12 L. György István: Közszolgálati jog. HVG-ORAC, Budapest 2007. 45. o.
- 13 Jakab András az elválasztást elméleti jellegűnek tekinti. L. pl. Jakab András: Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet próteuszi és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány* 2007. 1. sz. 21. o.
- 14 Horváth István: Rendszerváltozás és változó körülmények. *Magyar Közigazgatás* 1990. 8. sz. 703–709. o.
- 15 Kun Attila – Petrovics Zoltán: i. m. 10. o.
- 16 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkanyag. 2015. 11. o.
- 17 „Kttv. 38. § (1) A kormányzati szolgálati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. Eltérő rendelkezés hiányában a kormányzati szolgálati jogviszony határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre. A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni. Az írásba foglalás elmulasztása miatt a kinevezés érvénytelenségére csak a kormánytisztviselő – a munkába lépést követő harminc napon belül – hivatkozhat. 44. § (1) A kormánytisztviselőnek kinevezésekor esküt kell tennie.”
- 18 L. például EBH 2010.2256, EBH 2008.1892, BH 1998.614
- 19 Nacsa Beáta: Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Munkagazdaságtani Füzetek* 2013. 9. sz. Hivatkozik az angol jogban a Crown servant esetében Gillian Morris: Changes in public employment and provision of public services: the implications for labour law. *Industrial Relations Journal* 1995. 3. sz. 230. o.
- 20 Egyetértve Nacsa Beáta megállapításával, aki az állami szuverenitás elfogadása mellett az állam külső viszonyaitban magánfélként való megjelenését hozza álláspontja indokaként.
- 21 Balázs István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás* 2012. 5. sz. 11. o.
- 22 Bokordi – Hazafi – Kun – Petrovics – Szakács: i. m. 17. o.
- 23 Dudás Ferenc – Karoliny Mártonné – László Gyula – Lévai Zoltán – Poór József: Humánerőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban (szerk. Poór József). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004. 31. o.
- 24 L. pl. Petró Csilla – Stréhl-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpályák, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle* 2014. 3–6. sz., Dudás Ferenc: Hogyan tegyük versenyképesebbé s európaiabbá közszolgálati rendszerünket. *Közigazgatási Szemle* 2008. 3–4. sz., Linder Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori Értekezés. Budapest 2010. [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10szept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf) (2015. 09. 15.)
- 25 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, munkanyag. 2015. 21. o.
- 26 Zaccaria Márton Leó: Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2015. 80–81. o.
- 27 Bokordi – Hazafi – Kun – Petrovics – Szakács: i. m. 113. o.
- 28 L. a magyar munkajogi törvény változása 1992-től a 2012. évi I. törvény megszületéséig, majd azóta is.
- 29 Kun Attila: A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei. Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, Budapest 2014. 16–17. o.
- 30 Bokordi – Hazafi – Kun – Petrovics – Szakács: i. m. 15. o. hivatkozik: Szakács Gábor: Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013” (ágazati összefoglaló tanulmány) 26. tanulmányára, amely idézi: Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2001. 226–232. o.
- 31 Balázs: i. m. 11. o.
- 32 Prugberger Tamás: A munka-, a közszolgálati és a társadalombiztosítási szakbíráskodás tervezett átalakításának terve a közszolgálati jogviták elkülönítésén keresztül. *Magyar Jog* 2015. 1. sz. 28. o.
- 33 Gillian S. Morris: Employment in Public Services: The Case for Special Treatment. *Oxford Journal of Legal Studies* 2000. 20. évf. 2. sz. 167–183. o.
- 34 Christoph Demmke – Timo Moilanen: Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil service. Peter Lang 2010. 247–253. o.